



F U N D A Ç ã O  
GETULIO VARGAS

**EPGE**

Escola de Pós-Graduação  
em Economia

Ensaio Econômico

Escola de

Pós-Graduação

em Economia

da Fundação

Getúlio Vargas

Nº 193

ISSN 0104-8910

Inflação e Cidadania

Fernando de Holanda Barbosa

Julho de 1992

URL: <http://hdl.handle.net/10438/757>

Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Fundação Getulio Vargas.

#### ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Diretor Geral: Renato Fragelli Cardoso

Diretor de Ensino: Luis Henrique Bertolino Braidó

Diretor de Pesquisa: João Victor Issler

Diretor de Publicações Científicas: Ricardo de Oliveira Cavalcanti

de Holanda Barbosa, Fernando  
Inflação e Cidadania/ Fernando de Holanda Barbosa - Rio  
de Janeiro : FGV,EPGE, 2010  
(Ensaio Econômico; 193)  
  
Inclui bibliografia.

CDD-330

## INFLAÇÃO E CIDADANIA

*Fernando de Holanda Barbosa*

Em qualquer sociedade a moeda é uma instituição básica, pois desempenha as funções de unidade de conta, de meio de trocas e de reserva de valor. A inflação é o fenômeno que consiste no aumento contínuo do nível de preços da economia ou, de maneira equivalente, na desvalorização ininterrupta da moeda. Essa desvalorização contínua acaba por criar substitutos próximos da moeda, que começa a perder gradativamente suas funções, até chegar o momento em que a sociedade é obrigada a criar um novo padrão monetário. A cidadania caracteriza-se por um conjunto universalizante de direitos e obrigações do indivíduo que torna todas as pessoas iguais perante o Estado e a sociedade. Esses direitos e obrigações estão definidos em um arcabouço institucional que delimita as ações do indivíduo como cidadão. Isto posto, qual a relação entre inflação e cidadania?

O argumento que será desenvolvido aqui é o de que a inflação, na verdade, é uma agressão à cidadania, porque consiste em um tributo pago fundamentalmente pelas camadas mais pobres da população, sem que haja uma norma legal previamente estabelecida para cobrá-lo. Antes, cabe analisar por que as teorias da inflação adotadas por economistas brasileiros não contribuíram para que a nossa sociedade construísse um arcabouço legal que permitisse a estabilidade da moeda.

O desprezo pela moeda - Nos últimos quarenta anos, inúmeras hipóteses foram desenvolvidas para explicar a inflação na América Latina e no Brasil. Muitas dessas concepções foram utilizadas para instrumentalizar diferentes planos de estabilização que tiveram como elemento comum o fracasso. Três hipóteses merecem destaque: 1) a estruturalista, 2) a do conflito distributivo e 3) a da inflação inercial.

A escola estruturalista teve sua origem nos anos 50 no Chile, e se contrapunha à escola monetarista, que atribui as raízes do processo inflacionário ao descontrole monetário. De maneira bastante simples e esquemática os estruturalistas identificam as origens do processo inflacionário em alguns problemas da própria estrutura da economia. Um dos principais seria a falta de resposta do produtor agrícola ao estímulo do aumento de seus preços. No processo de desenvolvimento econômico, com o aumento dos empregos na indústria e a crescente urbanização, a demanda de alimentos nas cidades aumenta, pressionando os preços dos produtos agrícolas para cima. A falta de resposta do produtor agrícola a este estímulo de preços impede que a produção aumente e que o preço diminua, gerando o processo inflacionário.

A inflação, segundo os estruturalistas, ocorre então basicamente devido a mudanças de preços relativos na economia. Aos estruturalistas deve ser creditado o fato de terem sido os primeiros a chamar a atenção para as pressões inflacionárias que decorrem da mudança de preços relativos, o que os economistas do hemisfério Norte só começaram a tratar sob a denominação de choques de oferta vinte anos depois, em 1973, quando ocorreu o primeiro choque do petróleo.

A hipótese de que mudanças de preços relativos podem criar pressões inflacionárias não pode ser descartada. Todavia, a aceitação passiva, pelas autoridades monetárias, dessas pressões leva a uma deterioração do padrão monetário por meio de inflação, sem que a sociedade seja obrigada a enfrentar a questão estrutural de frente e procure outras opções para resolvê-la. Os economistas estruturalistas não estavam

preocupados com a criação de uma instituição monetária sólida, pois a moeda deveria apenas lubrificar o sistema, permitindo que as pressões inflacionárias se transformassem em fatos consumados, até que as questões estruturais fossem solucionadas.

A hipótese de que a origem da inflação reside no conflito distributivo entre trabalhadores e capitalistas tem inspiração marxista, uma vez que concebe a sociedade dividida em classes antagônicas, envolvidas numa disputa incessante pela participação nos bens e serviços produzidos pela sociedade. De acordo com esta concepção, os trabalhadores desejam salários reais que os capitalistas não querem pagar, e os capitalistas desejam margens de lucro que os trabalhadores não estão dispostos a aceitar. A inflação seria a maneira de a sociedade resolver o conflito, pois tornaria a soma das partes do bolo igual ao todo. Na hipótese do conflito distributivo, as autoridades monetárias atuam de maneira passiva, deixando que a moeda se desvalorize. A solução do conflito por via não inflacionária dependeria de um pacto social entre trabalhadores e capitalistas, e/ou mediante políticas de rendas do governo, que arbitraria o conflito fixando preços e salários.

A existência de pressões inflacionárias devido à atuação de trabalhadores fortes ou de organizações patronais poderosas não pode ser descartada a priori. Entretanto, os autores da hipótese do conflito distributivo não perceberam que a existência de uma instituição monetária sólida possibilita a transferência da solução desse tipo de pressão para outras esferas de organização da sociedade, onde esses conflitos, se existirem, devem ser tratados. A inflação é a maneira mais perversa de resolver conflitos distributivos dentro da sociedade.

A hipótese da inflação inercial atribui as origens do processo inflacionário aos choques de oferta e ao sistema de indexação, que é o mecanismo pelo qual a inflação se propaga de um período para outro. Quando não ocorrem choques de oferta, a inflação de hoje permanece igual à de ontem, que por sua vez foi igual à de anteontem, e assim por diante, em virtude de mecanismos de indexação de preços, salários, câmbio e taxas de juros, adotados pela sociedade e que transportam a inflação no tempo.

O combate à inflação, de acordo com a hipótese da inflação inercial, deve ser feito quebrando-se o elo da corrente que liga a inflação de hoje à inflação de amanhã, abolindo-se o sistema de indexação. A terapêutica inercialista de combate à inflação levou ao fracasso os planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor I e II.

Na hipótese inercial, a moeda serve também apenas como lubrificante da engrenagem, não desempenhando nenhum papel autônomo no processo inflacionário. Conseqüentemente para os economistas inercialistas jamais foi preocupação a construção de um arcabouço institucional sólido para a moeda, pois à autoridade monetária não cabia nenhum outro papel senão a passividade e a acomodação às pressões inflacionárias.

A indexação como substituto da moeda - O sistema de indexação começou a ser introduzido no Brasil de maneira ordenada a partir de 1964, com a criação das ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), um título público com cláusula de correção monetária. Posteriormente, a correção monetária foi estendida para os salários, em 1965, e para a taxa de câmbio, em 1968. No final da década de 1960 a indexação estava generalizada, e os economistas brasileiros gostavam de se vangloriar que a inflação não constituía um problema para o país, uma vez que a correção monetária neutralizava as conseqüências nocivas do processo inflacionário.

Passados mais de 25 anos de experiência, a indexação mostrou na prática não ser um substituto adequado para um padrão monetário estável pois, ao longo do tempo, a correção monetária não foi capaz de evitar as distorções acarretadas pela inflação, além de criar dificuldades para combatê-la. A conclusão que se chega é que a indexação, como

uma instituição que a sociedade brasileira adotou em substituição à moeda, é uma experiência fracassada. A curva da inflação, depois de 1973 passou a ser ascendente, atingindo patamares cada vez mais elevados, e a partir da "Nova República", em 1985, virou "samba do crioulo doido", quando se instalou um processo hiperinflacionário que ainda não foi debelado.

Desde a "Nova República" o governo se transformou numa verdadeira escola de aprendizagem para vários economistas, que (com raras exceções) concluía o curso e se graduavam quando o plano de estabilização que tinham formulado e implementado fracassava. Diferente da tradição escolar de graduar os alunos quando eles são aprovados em todas as matérias que compõem o currículo escolar, os heterodoxos (com raras exceções) inovaram, ao se tornarem doutores em inflação depois de terem sido reprovados no exame prático a que eles próprios se submeteram.

Numa sociedade em que as relações pessoais são mais importantes do que a experiência e a competência, não é de estranhar que muitos economistas que tanto contribuíram para a tragédia do sofrimento de grande parte da população brasileira encontrem espaço e guarida na mídia para prescreverem fórmulas de combate à inflação que ignoram o fato de que a inflação brasileira é uma doença social provocada pela disfunção das nossas instituições monetárias.

Em primeiro lugar, para se compreender o fenômeno inflacionário, cabe fazer a distinção entre crescimento transitório (pressão inflacionaria) e crescimento permanente de preços (inflação propriamente dita). Em geral, para que um crescimento de preços se torne permanente, é necessário que haja um crescimento da quantidade de moeda para sancioná-lo. De outra forma, seu fôlego é curto, e a pressão inflacionaria acaba se dissipando. Conseqüentemente, num processo inflacionário, a quantidade de moeda cresce de maneira persistente. A pergunta relevante então é: quais as causas que determinam o crescimento incessante da quantidade de moeda e por que o governo adota esse tipo de procedimento? A resposta a essa pergunta requer uma análise da organização das instituições monetária e fiscal do país, para que se possa entender como e por que ocorre a expansão monetária que alimenta o processo inflacionário.

A instituição responsável, do ponto de vista legal, pela emissão de moeda em nosso país, como em qualquer outra economia moderna é o Banco Central. Este tipo de instituição na sua forma atual é bastante recente, pois floresceu e foi aperfeiçoado nos últimos cem anos. No Brasil, o Banco Central foi criado em 1964. Até então, suas funções estavam dispersas entre vários órgãos do Ministério da Fazenda. Na prática, o Banco do Brasil detinha mais poder, na medida em que era o executor da política monetária. Nos anos que se seguiram à sua criação, o Banco Central manteve uma relação incestuosa com o Banco do Brasil, que só terminou recentemente. Todavia, o incesto com o Tesouro continua até hoje.

Uma das funções tradicionais de um banco central é a de ser o banqueiro do governo. A legislação de cada país estabelece o padrão de relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro, delimitando as condições em que o primeiro pode fornecer crédito ao governo. A tendência universal é colocar condições bem restritivas para que isto possa ocorrer, pois a experiência mostra que, se o acesso for fácil, o Banco Central acaba se transformando em máquina de imprimir dinheiro para o governo.

Apesar de a Constituição Brasileira de 1988 (parágrafo 1º do art. 164) proibir o Banco Central de conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional, este preceito legal não tem sido obedecido na prática: continuamos até hoje com a tradição secular de emitir moeda para financiar o governo. Do ponto de vista técnico acabar com esse tipo de financiamento é bastante fácil, bastando aumentar os impostos, ou cortar as despesas, ou ainda combinar o aumento dos impostos com o corte das despesas. Todavia,

uma solução tão simples do ponto de vista técnico é extremamente complicada do ponto de vista político, em virtude dos interesses conflitantes dos diversos grupos da sociedade envolvidos no processo econômico.

O conflito distributivo presente na sociedade brasileira não é um conflito entre o capital e o trabalho como seria levado a crer um analista de inspiração marxista, mas sim um conflito que todos os grupos da sociedade civil organizada participam, cada um desejando se apoderar da renda dos demais por força da ação econômica do estado. A famosa "lei de Gerson" traduz de maneira inequívoca esse tipo de conflito, uma vez que levar vantagem em tudo é justamente a norma de conduta individual que permeia o comportamento anti-social do cidadão que participa efetivamente das decisões políticas em nosso país.

O conflito distributivo se traduz, de maneira objetiva, no fato de que os grupos que poderiam pagar o aumento de impostos se recusam a fazê-lo, e aqueles que se beneficiam dos gastos do governo não estão dispostos a ceder. Esses diferentes grupos (sindicatos de trabalhadores, de empresários, associações civis e outras organizações representando interesses os mais variados) são capazes de se organizar politicamente para transformarem suas vontades em ações concretas, não permitindo que o financiamento do governo se faça apenas por via não inflacionária, como nos países desenvolvidos. Todavia, não se pode fugir do fato objetivo de que, se existe um déficit público, alguém tem que pagar a conta. Afinal, quem paga essa conta que chega anualmente a valores da ordem de dez bilhões de dólares? São membros da sociedade civil não organizada, ou seja, as camadas mais pobres da população que não têm como fugir do imposto inflacionário.

Quando o governo faz uma despesa e ela é financiada por um imposto normal (imposto de renda, impostos sobre a propriedade, como o IPTU, impostos indiretos, como o ICMS), o contribuinte que paga o imposto transfere o poder de compra desses recursos para o governo. Quando o governo faz uma despesa e ela é financiada pela emissão de moeda, a transferência de poder de compra para o governo não é tão transparente como no caso anterior, mas ela também ocorre, já que alguns indivíduos terão necessariamente uma diminuição correspondente nas suas rendas disponíveis que, como o nome indica, trata-se da renda que cada um dispõe para financiar os seus gastos pessoais. Esse processo ocorre basicamente porque, antes da emissão (para financiar o déficit), o público tinha em suas mãos um estoque de moeda que correspondia a um determinado poder de compra. Como a emissão de moeda provoca aumento dos preços, é necessário aumentar o estoque nominal de moeda para garantir o mesmo poder de compra de antes. O aumento de preço que ocorrerá será tal que a quantidade adicional de moeda que o público irá acrescentar aos seus saldos monetários coincidirá com a nova emissão feita pelo Banco Central. A maneira pela qual cada um de nós pode aumentar o estoque nominal de moeda é retirando parte da nossa renda para esta finalidade, da mesma forma que fazemos quando pagamos, por exemplo, o imposto de renda. Daí, o nome de imposto inflacionário.

Uma característica importante do imposto inflacionário é que o seu pagamento pode ser evitado sem que se cometa o delito da sonegação fiscal, como ocorre quando se deixa de pagar outros impostos. Para isto basta que se reduza o poder de compra que se deseja manter sob a forma de moeda. Esse é um tipo de comportamento normal e que todos, em geral, procuram adotar. Todavia, a capacidade de evitá-lo é diferenciada na sociedade. As pessoas com rendas mais elevadas podem fugir da moeda e guardar seus ativos financeiros sob a forma de overnight, depósitos remunerados, fundos de aplicações financeiras, moeda estrangeira (dólares) etc. Os pobres, quando muito, podem fugir da moeda aumentando seus estoques de feijão, arroz e outros bens não perecíveis, pois não têm acesso a instrumentos financeiros para se protegerem da desvalorização da moeda, em

virtude dos custos de transações não permitirem aplicações abaixo de certos valores mínimos (estabelecidos pelas instituições financeiras).

Embora cada indivíduo tente evitar ao máximo o pagamento do imposto inflacionário, a sociedade como um todo não pode fazê-lo, pois o estoque de moeda irá parar na mão de alguém. Como as pessoas de renda mais elevada têm acesso a mecanismos que lhes concedem maior proteção contra a desvalorização da moeda, o imposto inflacionário acaba por ter uma incidência maior nas camadas mais pobres da população, que pagam muito mais do que a sua capacidade fiscal, fazendo com que o imposto inflacionário seja totalmente injusto do ponto de vista social.

O artigo 150 da atual Constituição veda à União, aos estados, aos Distritos e aos municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça. No caso do imposto inflacionário não há nenhuma lei que o estabeleça. Pelo contrário, a própria Constituição o proíbe. Todavia, este tem sido um mecanismo usado pela sociedade brasileira para tirar-se do pobre o que ele não tem.

O que se ofereceu em troca? O leitor pode chegar às suas próprias conclusões analisando a qualidade dos sistemas de educação pública do primeiro e segundo graus, de saúde pública, de transportes coletivos e de habitação popular em nosso país, para citar apenas alguns exemplos mais gritantes.

A inflação é uma das formas de agressão à cidadania porque se cobram de indivíduos obrigações que eles não têm, negando-lhes ao mesmo tempo direitos que lhes pertencem. Na verdade, esta agressão deve ser compreendida num contexto mais amplo da construção das instituições sociais, que deve ter como objetivo a extensão da cidadania a todos os membros da sociedade brasileira, e não a manutenção do privilégio de uns em detrimento de outros. Uma dessas instituições é a moeda. Até agora, infelizmente, tratamos esta questão como se ela fosse irrelevante para se construir uma sociedade mais justa, digna e humana, em que todo indivíduo possa exercer plenamente a sua cidadania.